



Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmena • Ombudsperson Institution

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Ex officio
Slučaj br. 381/2020

u vezi sa primenom Zakona o zaštiti deteta

Za: G. Albin Kurti, premijer, Vlada Republike Kosova

Nezavisna komisija za medije

G. Albert Zogaj, predsedavajući, Sudski savet Kosova

Priština, 18 avgust 2021.godine

Cilj

1. Cilj ovog izveštaja sa preporukama je da identifikuje podzakonske akte definisane Zakonom o zaštiti deteta, Službeni list Republike Kosovo/br. 14/17 jul 2019, Priština, (u daljem tekstu: ZZD)¹. U izveštaju se ističe nedostatak poštovanja zakonskih rokova za donošenje svih akata predviđenih dotičnim zakonom, od strane nadležnih institucija. Obzirom da su do sada izdata samo dva podzakonska akta od 18 koliko je predviđeno, Ombudsman preporučuje relevantnim institucijama njihovo donošenje što je pre moguće.

Pravna osnova

2. Ombudsman prema Ustavu Republike Kosova², (u daljem tekstu: Ustav) i Zakonu br.05/L-019 o Ombudsmanu³, Službeni list Republike Kosovo / br. 16/26 jun 2015, Priština, (u daljem tekstu: Zakon o Ombudsmanu) ima sledeće nadležnosti i odgovornosti:

2.1 *Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.*“ (član 132, stav 1, Ustava).

2.2 *Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere onda kada primijeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa.*” (član 135, stav 3, Ustava).

2.3 “ (...) *da obavi istragu (...) samoinicijativno (ex officio), ako iz nalaza, dokaza i podnetih činjenica u podnesku ili iz stečenih saznanja na drugi način, ima osnova da proizilazi da su od strane vlasti kršena ljudska prava i slobode, utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima.*” (član 16, stav 4, Zakona o Ombudsmanu).

2.4 “*da preporučuje Vladi, Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije;* (član 18, stav 1, podstav 1.5, Zakona o Ombudsmanu).

2.5 “*da preporuči donošenje novih zakona u Skupštini, izmene zakona koji su na snazi i donošenje ili izmene podzakonskih i upravnih akata od strane institucija Republike Kosovo;*” (član 18, stav 1, pod stav 1.7, Zakona o Ombudsmanu).

2.6 “*da preporuči Skupštini usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama kao i njihovu efektivnu primenu;*” (član 18, stav 1, pod stav 1.9, Zakona o Ombudsmanu).

Okolnosti slučaja

3. Dana 12. jula 2019. godine, ZZD je dekretiran od strane predsednika Republike Kosova.
4. Dana 17. jula 2019. godine, ZZD je objavljen u Službeni list Republike Kosovo.
5. ZZD je u članu 66, (Stupanje na snagu) definisao: “*Ovaj Zakon stupa na snagu godinu (1) dana nakon objavljivanja u Službenom listu Republike Kosova.*”

¹ gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=20844

² <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>

³ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10922>

6. ZZD u članu 65, (Podzakonski akti za sprovođenje zakona) propisuje: “(Član 65, *Za sprovođenje ovog zakona, u roku od jedne (1) godine, od stupanja na snagu ovog zakona treba doneti podzakonske akte.*”
7. Dana 26. juna 2020. godine, Ombudsman je pokrenuo istragu na sopstvenu inicijativu (*ex officio*) na osnovu člana 16. stav 4⁴, Zakona o Ombudsmanu.

Analiza pitanja

8. ZZD je objavljen u Službeni list Republike Kosovo, 17 jula 2019. godine, a stupio je na snagu godinu dana nakon objavljivanja.⁵ Član 65, obavezuje da se podzakonski akti moraju doneti u roku od godinu dana od stupanja na snagu zakona, prema tome rok za donošenje akata je do 17. jula 2021.godine⁶.
9. S obzirom na obaveze koje država ima prema deci, adekvatna primena Zakona o zaštiti deteta hitno zahteva donošenje propisanih pod-zakonskih akata. Pošto su do sada izdata samo dva podzakonska akta od 18 predviđenih, Ombudsman ponavlja potrebu da se isti donesu što je pre moguće.
10. ZDD je strukturno podeljen u devet poglavlja: Opšte odredbe (I), Principi zaštite deteta (II), Institucionalni mehanizmi za prava deteta (III), Mere za zaštitu deteta (IV), Zaštita deteta u porodici i zajednici (V), Zaštita deteta od ekonomskog iskorišćavanja (VI), Specifični oblici zaštite deteta (VII), Kaznene odredbe (VIII), i Prelazne i završne odredbe (IX).
11. Pod-zakonski akti predviđeni ZZD-om regulišu 18 različitih oblasti koje se nadovezuju sa pravima deteta i predstavljaju jedan od pokazatelja primene istog. Iako usvajanje zakona predstavlja veliki korak u oblasti prava deteta, da bi se on sproveo i da bi deca zaista uživala u svojim pravima, relevantne institucije moraju u potpunosti i ozbiljno primeniti zakon.
12. ZZD u članu 9 (Organi za prava deteta), stav 3 definiše: “*Struktura i institucionalni mehanizmi na centralnom i lokalnom nivou, sarađuju i koordiniraju međusobni rad za sprovođenje ovog zakona, važećeg zakonodavstva i državne politike za prava i zaštitu dece. Koordinacija aktivnosti koje se povezuju sa dečijim pravima, predložene u ovom zakonu, utvrđuju se pod zakonskim aktom, usvojenom od strane Vlade, na predlog Kancelarije predsednika Vlade*”
13. ZDD u članu 9 (Organi za prava deteta), stav 4 definiše: „*Strukture i institucionalni mehanizmi sarađuju sa nevladinim organizacijama na realizaciji politike za dečja prava, kao i za pružanje potrebnih usluga za njihovu zaštitu, utvrđeno pod zakonskim aktom, usvojenog od strane Vlade, na predlog odgovarajućeg Ministarstva za socijalnu zaštitu, u saradnji sa Kancelarijom za dobro upravljanje.*”

⁴ Ombudsman ima nadležnost da obavi istragu bilo da bi odgovorio na podnetu žalbu ili samoinicijativno (*ex officio*), ako iz nalaza, dokaza i podnetih činjenica u podnesku ili iz stečenih saznanja na drugi način, ima osnova da proizilazi da su od strane vlasti kršena ljudska prava i slobode, utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima.

⁵ ZZD, član 66.

⁶ ZZD, član 65.

14. ZDD u članu 10 (Uloga institucije Ombudsmana u zaštiti deteta), stav 3 definiše: “*Svako dete, lice ili grupa lica može podneti žalbu ombudsmanu u vezi sa zaštitom prava deteta prema procedurama predviđenim važećim zakonodavstvom. Ombudstman donosi Uredbu o načinu podnošenja žalbe deteta, onako kako je određeno ovim Zakonom.*”
15. ZDD u članu 18 (Savet za prava deteta), stav 2, definiše: “*Pravila procedure Saveta za prava deteta reguliše se podzakonskim aktom predloženim od strane relevantne Jedinice za dobro upravljanje i odobrenom od strane Vlade.*”
16. ZDD u članu 20 (Tim za prava deteta), stav 2, pod-stav 2.7 definiše: “*način uspostavljanja i funkcionisanja tima za prava deteta regulisan je podzakonskim aktom kojeg usvaja Vlada na predlog relevantnog Ministarstva za administraciju lokalne samouprave i odgovarajuće jedinice Kancelarije predsednika Vlade.*”
17. ZDD u članu 21 (Osnivanje Multidisciplinarnih okruglih stolova za pomoć u upravljanju slučajem), stav 2 definiše: “*Radne procedure multidisciplinarnih okruglih stolova za pomoć u upravljanju slučajeva kojima rukovodi rukovodilac slučaja u koordinaciji i sudelovanju sa odgovarajućim strukturama i službama za zaštitu deteta, deluju na osnovu detaljnih procedura koje će se utvrditi podzakonskim aktom, koji predlaže relevantno Ministarstvo rada i socijalne zaštite a odobri Vlada.*”
18. ZDD u članu 26 (Zakonska obaveza za izveštavanje), stav 6 definiše: “*Vlada Republike Kosovo, na predlog relevantnog Ministarstva rada i socijalne zaštite i odgovarajućeg Ministarstva unutrašnjih poslova, donosi podzakonski akt kojim se uređuju efikasne procedure za identifikaciju, izveštavanje, upućivanje, iskorišćavanja, zanemarivanja i zlostavljanja deteta, kao i za zaštitu deteta na ulici.*”
19. ZDD u članu 30 (Domovi za zaštitu deteta), stav 7 definiše: „*Organizacija i delokrug Domova za zaštitu dece regulisana je podzakonskim aktom predloženim od strane relevantnog Ministarstva rada i socijalne zaštite i usvojenim od strane vlade.*”
20. ZDD u članu 43 (Zaštita deteta od štetnih i zabranjenih supstanci), stav 4 definiše: “*Odgovarajuće zaštitne i preventivne mere, uključujući zagovaranje zdravog načina života i odvrćanje od bilo kakve zloupotrebe narkotičnih i psihotropnih supstanci, regulišu se podzakonskim aktom koji je vlada usvojila na predlog relevantnog Ministarstva zdravlja.*”
21. ZDD u članu 44 (Zabrana posećivanja noćnih klubova i igara na sreću), stav 4 definiše: “*Odgovarajuće preventivne i zaštitne mere za sprečavanje deteta prema stavu 1 ovog člana, regulišu se podzakonskim aktom usvojenim od strane Vlade na predlog relevantnog Ministarstva unutrašnjih poslova.*”
22. ZDD u članu 45 (Zaštita deteta u masovnim medijima), stav 8 definiše: “*U saradnji sa ostalim institucijama, NKM podzakonskim aktom utvrđuje načine dečje zaštite u mas – medijima, sa posebnim naglaskom za decu koja su pod institucionalnim starateljstvom.*”
23. ZDD u članu 46 (Zaštita deteta sa ograničenim sposobnostima), stav 4 definiše: “*Detetu sa ograničenim sposobnostima može se pružiti obrazovna, zdravstvena ili rehabilitacione usluga u skladu sa specifičnim potrebama, u drugoj opštini od one u kojoj živi i koja ispunjava kriterijume za ovu svrhu. Troškovi, u ovom slučaju, pokrivaju*

se budžetom obeju jedinica lokalne samouprave. Pravila i procedure za pokrivanje ovih troškova utvrđuju se podzakonskim aktom usvojenim od Vlade na predlog relevantnog Ministarstva za socijalna u saradnji sa relevantnim Ministarstvom zdravlja i relevantnim Ministarstvom obrazovanja.”

24. ZZZ u članu 50 (Minimalno starosno doba za zapošljavanje deteta), stav 6 definiše: *“Sprečavanje i zabrana opasnih oblika dečijeg rada na Kosovu regulisano je administrativnim uputstvom koje donosi Vlada, na predlog relevantnog Ministarstva rada i socijalne zaštite.”*
25. ZZZ u članu 53 (Mere protiv internet stranica sa pornografskim sadržajem i onih koje štete zdravlju i život deteta), stav 3, definiše: *“Vlada predlogom odgovarajućeg Ministarstva unutrašnjih poslova, donosi pod zakonski akt, u vezi dečje zaštite od internet – kafana i video igrama, uključujući specifične mere prema pornografskim sadržinama, kažnjavanju onih koji zloupotrebljavaju decu na internetu, redukovanje dečjeg pristupa štetnim materijalima za zdravlje i njihov život, pružanje pomoći deci koja su u opasnosti od svih oblika nasilja putem interneta.”*
26. ZZZ u članu 55 (Prijateljska pravda prema detetu), stav 4, definiše: *“Na predlog Ministarstva pravde, a u saradnji sa odgovarajućim Ministarstvom unutrašnjih poslova i Ministarstvom rada i socijalne zaštite, Vlada usvaja podzakonski akt kojim se uređuju prava deteta u upravnom i sudskom postupku, kao i pravna pomoć i pristup organima pravosuđa, za realizaciju pravne pomoći, odnosno za prijateljsku pravdu prema deci, bazirajući se na uputstvo Saveta Evrope o prijateljskoj pravdi prema deci.”*
27. ZZZ u članu 57 (Medicinska i psihološka pomoć, rehabilitacija i mere za reintegraciju), stav 10, definiše: *“Relevantna jedinica za zdravstvo, rad i socijalnu zaštitu u okviru opštine, dužna je da obezbedi budžet za poseban fond za tretman hitnih slučajeva dece u nuždi, za zaštitu i podizanje hitnih službi u skladu sa standardnima određenim podzakonskim aktom usvojenim od Vlade i predloženim od strane relevantnog Ministarstva zdravlja.”*
28. ZZZ u članu 58 (Lica osuđena za seksualno zlostavljanje ili iskorišćavanje deteta), stav 2, definiše: *„Sudski savet Kosova podzakonskim aktom utvrđuje pravila i procedure održavanja baze podataka sa DNK–om osuđenih lica za krivična dela protiv seksualnog integriteta. U ovoj bazi podataka sa DNK–om treba uključiti i lica koja su osuđena za ova krivična dela, bez obzira na to da li su njihove žrtve deca ili odrasli.”*
29. ZZZ u članu 63 (Vaspitanje za zaštitu deteta), stav 6, definiše: *“Vlada, prema predlogu odgovarajućeg Ministarstva za obrazovanje, nauku i tehnologiju, donosi Administrativno uputstvo u vezi sa realizacijom prava utvrđenim ovim zakonom, kao i obezbeđuje programe, koji promovišu edukaciju, povećanje i podizanje svesti u vezi sa posledicama degradacije telesnog kažnjavanja i roditeljske programe, koji promovišu nenasilne načine disciplinovanja u porodici i školi, kao i zaštitu dece od nasilja i zloupotrebe.”*

Zaključci

30. Ombudsman primećuje da je Zakon o zaštiti deteta stupio na snagu 17. jula 2020. godine, dok su za njegovu primenu nadležne državne institucije, godinu dana nakon

stupanja na snagu ovog zakona, dužne su da donesu podzakonske akte predviđene u članovima: 9, 10, 18, 20, 21, 26, 30, 43, 44, 45, 46, 50, 53, 55, 57, 58 i 63.

31. Ombudsman primećuje da su od stupanja na snagu Zakona o zaštiti deteta, u svrhu primene istog, doneti pod-zakonski akti definisani članom 10. stav 3⁷. i članom 55. stav 4.⁸
32. Ombudsman primećuje da od stupanja na snagu Zakona o zaštiti deteta još uvek nisu doneti pod-zakonski akti u skladu sa članovima: 9, 18, 20, 21, 26, 30, 43, 44, 45, 46, 50, 53, 57, 58 i 63.
33. Ombudsman primećuje da je član 65. Zakona o zaštiti deteta važan član, koji predviđa zakonski rok od godinu dana od stupanja na snagu zakona, za donošenje podzakonskih akata, kako bi se obezbedila primena zakona u praksi. Shodno tome, donošenje ovih akata, između ostalog, omogućava: koordinaciju delovanja nadležnih organa na centralnom i lokalnom nivou; funkcionisanje Saveta za prava deteta; osnivanje i rad Ekipe za prava deteta; funkcionisanje uspostavljanja multidisciplinarnih stolova za pomoć u upravljanju slučaja organizaciju i obim domova za zaštitu dece; preduzimanje odgovarajućih mera za zaštitu deteta od opojnih i psihotropnih supstanci; preduzimanje odgovarajućih preventivnih i zaštitnih mera za zabranu učešća u noćnim klubovima i igrama na sreću; oblike zaštite dece u masovnim medijima sa posebnim naglaskom na decu koja su pod institucionalnom zaštitom; preduzimanje odgovarajućih mera za zaštitu dece od internet kafića i video igara, uključujući posebne mere protiv pornografskog sadržaja, kažnjavanje lica koji zlostavljaju decu preko interneta, smanjenje pristupa detetu materijalima štetnim po njihovo zdravlje i život, pružanje pomoći detetu u opasnosti od svih oblika nasilja preko interneta.
34. Na osnovu gore navedenog, Ombudsman, u skladu sa članom 135, stav 3, Ustava Republike Kosovo “*ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere onda kada primijeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa*”. U smislu člana 18, stav 1.2, Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu, odgovornost Ombudsmana je: “*(...) da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima (...);*” kao i stava 7, istog člana koji kaže: „*da preporuči donošenje novih zakona u Skupštini, izmene zakona koji su na snazi [...].*”

Prema tome, Ombudsman

PREPORUČUJE

Vladi Republike Kosova da:

- 1. Za sprovođenje Zakona o zaštiti deteta, donese podzakonski akt koji je predviđen članom 9, stav 3, ovog zakona.**
- 2. Za sprovođenje Zakona o zaštiti deteta, donese podzakonski akt koji je predviđen članom 9, stav 4, ovog zakona.**

⁷ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=24140>

⁸ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=36550>

3. Za sprovođenje Zakona o zaštiti deteta, donese podzakonski akt koji je predviđen članom 18, stav 2, ovog zakona.
4. Za sprovođenje Zakona o zaštiti deteta, donese podzakonski akt koji je predviđen članom 20, stav 2, podstav 2.7, ovog zakona.
5. Za sprovođenje Zakona o zaštiti deteta, donese podzakonski akt koji je predviđen članom 21, stav 2, ovog zakona.
6. Za sprovođenje Zakona o zaštiti deteta, donese podzakonski akt koji je predviđen članom 26, stav 6, ovog zakona
7. Za sprovođenje Zakona o zaštiti deteta, donese podzakonski akt koji je predviđen članom 30, stav 7, ovog zakona.
8. Za sprovođenje Zakona o zaštiti deteta, donese podzakonski akt koji je predviđen članom 43, stav 4, ovog zakona.
9. Za sprovođenje Zakona o zaštiti deteta, donese podzakonski akt koji je predviđen članom 44, stav 4, ovog zakona.
10. Za sprovođenje Zakona o zaštiti deteta, donese podzakonski akt koji je predviđen članom 46, stav 4, ovog zakona.
11. Za sprovođenje Zakona o zaštiti deteta, donese podzakonski akt koji je predviđen članom 50, stav 6, ovog zakona.
12. Za sprovođenje Zakona o zaštiti deteta, donese podzakonski akt koji je predviđen članom 53, stav 3, ovog zakona.
13. Za sprovođenje Zakona o zaštiti deteta, donese podzakonski akt koji je predviđen članom 57, stav 10, ovog zakona.
14. Za sprovođenje Zakona o zaštiti deteta, donese podzakonski akt koji je predviđen članom 63, stav 6, ovog zakona.

Sudskom savetu Kosova:

1. Za sprovođenje Zakona o zaštiti deteta, donese podzakonski akt koji je predviđen članom 58, stav 2, ovog zakona.

Nezavisnoj komisiji za medije:

2. Za sprovođenje Zakona o zaštiti deteta, donese podzakonski akt koji je predviđen članom 45, stav 8, ovog zakona.

U skladu sa članom 132, stav 3, Ustava Republike Kosovo („*Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom*“) i člana 28 Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu („*Autoriteti, kojima je Ombudsman uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, [...] treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja*“), ljubazno vas molimo da nas informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Naim Qelaj
Ombudsman